



1C_615/2021

Urteil vom 15. März 2024

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Haag, Müller, Merz,
nebenamtliche Bundesrichterin Pont Veuthey,
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte

1. **Touring Club Schweiz**, Landesteil Bern-Mittelland,
2. **A.** _____,
2. **B.** _____,
4. **C.** _____,
Beschwerdeführende,
alle vier vertreten durch
Herrn Andreas Güngerich und Herrn Christoph
Hirschi, Rechtsanwälte,

gegen

**Einwohnergemeinde Bern, Direktion für
Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün**, Bundesgasse 38,
3001 Bern,
Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland,
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen KATA.

Gegenstand

Verkehrsbeschränkung, Tempo-30-Zonen,

Beschwerde gegen das Urteil vom 8. September 2021
des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern,
Verwaltungsrechtliche Abteilung (100.2020.68U).

Sachverhalt:

A.

Die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün der Stadt Bern publizierte am 16. Januar 2019 bzw. am 20. März 2019 mit berechtigtem Strassennamen im Anzeiger für die Region Bern folgende Verkehrsbeschränkungsverfügung, welcher das Tiefbauamt des Kantons Bern am 14. Dezember 2018 zugestimmt hatte:

"Zonensignalisation

Höchstgeschwindigkeit 30 km/h

Elfenstrasse, von der Thunstrasse bis zur Brunnadernstrasse, in beiden Fahrrichtungen

Zonensignalisation

Höchstgeschwindigkeit 30 km/h

Brunnadernstrasse, zwischen der Wernerstrasse und der Egghölzlistrasse, in beiden Fahrrichtungen"

B.

Dagegen erhoben unter anderen der Touring Club Schweiz, Landesteil Bern Mittelland, A._____ und B._____ sowie C._____ am 14. Februar 2019 gemeinsam Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Mit Entscheid vom 28. Januar 2020 trat der Regierungsstatthalter auf die Beschwerde nicht ein.

C.

Gegen diesen Entscheid vom 28. Januar 2020 erhoben der Touring Club Schweiz, Landesteil Bern Mittelland, A._____ und B._____ sowie C._____ am 27. Februar 2020 gemeinsam Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Sie beantragten, den angefochtenen Entscheid und zudem die am 16. Januar 2019 publizierte Verkehrsbeschränkungsverfügung betreffend die Tempo-30-Zone auf der Elfen- und der Brunnadernstrasse aufzuheben. Das Verfahren sei einzustellen bis zu einem rechtskräftigen Entscheid im Beschwerdeverfahren 100.2020.65 betreffend die Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der Dalmazibrücke sowie der Aar-, der Marzili- und der Sulgeneckstrasse.

Mit Urteil vom 8. September 2021 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde dahin gut, dass Ziffer 1 des Entscheids des Regierungsstatthalteramts vom 28. Januar 2020 wie folgt neu gefasst wurde: "Die Beschwerde vom 14. Februar 2019 wird abgewiesen." Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

D.

Mit Eingabe vom 13. Oktober 2021 erheben der Touring Club Schweiz, Landesteil Bern-Mittelland, A._____, B._____ und C._____ dagegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. September 2021 aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Stadt Bern stellt den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat sich zur Sache vernehmen lassen. Die Beschwerdeführenden halten an ihren Anträgen fest. Das zusätzlich dazu eingeladene Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat ebenfalls eine Vernehmlassung zum vorliegenden Fall eingereicht. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben Stellung zu dieser genommen.

E.

Mit Präsidialverfügung vom 4. November 2021 hat das Bundesgericht auf Gesuch der Beschwerdeführenden der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid über eine Verkehrsanordnung. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Näher zu prüfen ist die Beschwerdebefugnis. Diese prüft das Bundesgericht als Sachurteilsvoraussetzung von Amtes wegen, ohne an die Beurteilung der kantonalen Instanzen gebunden zu sein (Art. 29 BGG).

1.1 Nach der Rechtsprechung ist zur Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen berechtigt, wer die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzt, z.B als Anwohner oder Pendler, während bloss gelegentliches Befahren einer Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1). Der Beschwerdeführer 4 hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Laut dem angefochtenen Entscheid befährt er

als Anwohner die streitbetroffenen Strassen regelmässig. Er ist deshalb nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt (BGE 136 II 539 E. 1.1).

1.2 Fraglich ist dagegen die Beschwerdebefugnis des Touring Club Schweiz, Landesteil Bern-Mittelland, der als Verein konstituiert ist. Als solcher kann er die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, wenn deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl von Mitgliedern ihrerseits beschwerdebefugt wären (BGE 142 II 80 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Bisher wurde die Beschwerdebefugnis der jeweiligen Regionalsektion des TCS bejaht bei Geschwindigkeitsherabsetzungen auf vielbefahrenen kantonalen Hauptstrassen (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteil 1C_160/2012 vom 10. Dezember 2012 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 139 II 145). Im Verfahren 1C_11/2017 legte die ACS-Sektion beider Basel in der Beschwerdeschrift detailliert dar, dass die von Tempo 30 betroffene Sevogelstrasse eine wichtige verkehrsbezogene Hauptachse der Stadt Basel darstelle, die regelmässig durch eine ansehnliche Anzahl Mitglieder benutzt werde; dies erachtete das Bundesgericht als plausibel (Urteil vom 2. März 2018 E. 1.1; vgl. zum Ganzen auch Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 2.2).

Vorliegend legt die beschwerdeführende Sektion nicht dar, inwiefern die betroffenen Strassenabschnitte von einer grossen Zahl von Sektionsmitgliedern mehr oder weniger regelmässig befahren werden. Dies ist auch nicht offensichtlich, handelt es sich doch um Strassenabschnitte von untergeordneter Bedeutung, die hauptsächlich Erschliessungs- oder Sammelfunktion für das Quartier haben.

1.3 Fraglich ist auch die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden 2 und 3. Es fehlen in der Beschwerdeschrift Ausführungen dazu, ob sie die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzen.

1.4 Letztlich können diese Fragen zur Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden 1-3 offenbleiben, da jedenfalls auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 4 einzutreten ist (vorne E. 1.1).

2.

Das Bundesgericht prüft die richtige Anwendung des Bundesrechts frei und von Amtes wegen (Art. 95 lit. a und Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung

der Vorinstanz von Amtes wegen oder auf entsprechende Rüge hin berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn zudem die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine Rechtsverletzung im Sinne dieser Bestimmungen liegt auch vor, wenn ein rechtserheblicher Sachverhalt gar nicht festgestellt wurde. Das gilt insbesondere dann, wenn die Vorinstanz bestimmte Aspekte nicht festgestellt hat, die aufgrund ihrer Rechtsauffassung nicht rechtserheblich waren, diese Aspekte aber aufgrund der Rechtsbeurteilung durch das Bundesgericht rechtserheblich werden; diesfalls kann – insbesondere aus verfahrensökonomischen Gründen – das Bundesgericht, wenn es reformatorisch entscheidet, auch die dafür notwendigen Sachverhaltsfeststellungen treffen. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG; zum Ganzen: BGE 141 II 141 E. 1.6 mit Hinweisen).

3.

Zu beurteilen ist die Einbindung einer Strecke von insgesamt rund 1.1 km auf der Elfen- und der Brunnadernstrasse in die bestehende Tempo-30-Zone im Sinne von Art. 22a der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) im Quartier Brunnadern-Elfenau in der Stadt Bern.

3.1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV). Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen (Art. 82 Abs. 3 BV). Der Bund regelt den Strassenverkehr im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und in den gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Auf Strassen, die von den Kantonen dem Verkehr übergeben wurden, gilt das Strassenverkehrsrecht des Bundes. Die Kantone und die Gemeinden sind nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken (BGE 130 I 134 E. 3.2). Die Kantone dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassenstrecken Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Satz 1). Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Satz 2). Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet

sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen sogenannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG).

3.2 Der Bundesrat hat die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelverordnung [VRV; SR 741.11] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG). Die zuständige Behörde kann für bestimmte Strassenstrecken gestützt auf ein Gutachten davon abweichen, um besondere Gefahren im Strassenverkehr zu vermeiden oder zu vermindern, um eine übermässige Umweltbelastung zu reduzieren oder den Verkehrsablauf zu verbessern (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV). Das vorgängig zu erstellende Gutachten hat zu belegen, dass die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV). Als abweichende Höchstgeschwindigkeiten sind innerorts Tempo-30-Zonen mit 30 km/h und Begegnungszonen mit 20 km/h grundsätzlich zulässig (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV). Es handelt sich dabei um sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG (BGE 136 II 539 E. 1.1 und 2.2). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) regelt die Einzelheiten für die Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten. Es legt für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisation und Markierung die Anforderungen fest (Art. 108 Abs. 6 SSV).

3.3 Als bundesrätliche Ausnahme im Sinne von Art. 32 Abs. 3 SVG schreibt Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV (AS 2022 498), in Kraft seit dem 1. Januar 2023, inzwischen kein solches Gutachten mehr für die Anordnung einer Tempo-30-Zone vor. Auch die Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3; nachfolgend: ZonenV) wurde entsprechend angepasst (AS 2022 499; siehe dazu hinten E. 4.1, 6.1 und 9). Allerdings betrifft diese Ausnahme nur "nicht verkehrsorientierte" Strassen (vgl. Art. 2a Abs. 5 revSSV).

Das ASTRA schreibt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht dazu:

"Die Neuerungen in der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) und in der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungs-

zonen (SR 741.213.3) haben zum Zweck, den Erlass von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen auf sogenannten "nicht verkehrsorientierten" bzw. "siedlungsorientierten" Strassen zu erleichtern. Seit Anfang dieses Jahres fallen auf solchen Strassen für die zonenweise Anordnung von Tempo 30 und für die Anordnung von Begegnungszonen die folgenden Voraussetzungen weg:

- Für die Geschwindigkeitsreduktion müssen keine qualifizierten öffentlichen Interessen im Sinn von Artikel 108 Absatz 2 SSV mehr gegeben sein. Die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen wird insoweit den allgemeinen Regeln für örtliche Verkehrsanordnungen nach Artikel 3 Absatz 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) unterstellt (vgl. Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV). Es reichen somit Gründe aus wie etwa die Erhöhung der Lebensqualität in einem Quartier.
- Im Unterschied zu anderen Geschwindigkeitsreduktionen ist für den Erlass von Tempo-30-Zonen oder Begegnungszonen kein Gutachten nach Artikel 32 Absatz 3 SVG und Artikel 108 Absatz 4 SSV mehr nötig (vgl. Art. 108 Abs. 4^{bis} SSV).

Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen dürfen nur auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen signalisiert werden (Art. 2a Abs. 5 SSV). Auf verkehrsorientierten Strassen kann Tempo 30 grundsätzlich nur streckenweise signalisiert werden, das heisst, die Signalisation muss nach jeder Verzweigung wiederholt werden (vgl. Art. 16 Abs. 2 SSV). Jedoch dürfen verkehrsorientierte Strassen in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden. Die Anforderungen an den Einbezug wurden mit der Revision insofern herabgesetzt, als dieser seit Anfang Jahr [2023] nicht mehr nur "ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z. B. in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet)" erfolgen darf (vgl. Art. 2a Abs. 6 SSV). Für Tempo-reduktionen auf verkehrsorientierten Strassen gelten aber nach wie vor die qualifizierten Herabsetzungsgründe und die Gutachtenspflicht. Dies gilt insbesondere auch bei einer verkehrsorientierten Strasse, die in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden soll."

Diese Rechtsänderungen erfolgten während des Verfahrens vor Bundesgericht. Fraglich ist, welches Recht auf den zu beurteilenden Fall anzuwenden ist. Die Parteien wurden zu dieser Frage angehört.

3.3.1 Die Rechtsänderungen betreffen die Frage, ob die Einführung einer Tempo-30-Strecke von einem gutachterlich festgestellten Bedürfnis abhängig zu machen ist. Die Beschwerde betrifft insbesondere die Frage, ob das eingeholte Gutachten genügt, um die geplante Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf den betroffenen Strassen zu rechtfertigen. Mit dem Verzicht auf das Erfordernis eines entsprechenden Gutachtens für nicht verkehrsorientierte Strassen wird eine verfahrensrechtliche Nebenbestimmung abgeschafft, das Verfahren zur Einführung einer Tempo-30-Zone dadurch leicht abgeändert und vereinfacht. Gemäss der Rechtsprechung sind solche neuen Verfahrensvorschriften, welche nicht geradezu eine grundlegend neue Verfahrensordnung schaffen, vorbehältlich anders lautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich mit dem Tag des Inkrafttretens sofort und in vollem Umfang anwendbar (BGE 149 II 187 E. 4.4; 144 II 273 E. 2.2.4; 137 II 409 E. 7.4.5; 129 V 113 E. 2.2; je mit Hinweisen).

Mangels einer anders lautenden Übergangsbestimmung sind die am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Änderungen der SSV und die weiteren damit zusammenhängenden verfahrensrechtlichen Änderungen (siehe hinten E. 4.1) auf den streitigen Fall anzuwenden – soweit sie den vorliegenden Sachverhalt überhaupt erfassen.

3.3.2 Soweit es sich bei den während des bundesgerichtlichen Verfahrens in Kraft getretenen Normen um Änderungen des materiellen Rechts handelt (so müssen für die Geschwindigkeitsreduktion keine qualifizierten öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 108 Abs. 2 SSV mehr gegeben sein, siehe Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV), ergibt sich nichts anderes. Zwar beurteilt sich die materielle Rechtmässigkeit eines Entscheids grundsätzlich nach der Rechtslage zum Zeitpunkt, in dem dieser ergangen ist (BGE 149 II 187 E. 4.4; 139 II 263 E. 6; je mit Hinweisen). Doch sind Rechtsvorschriften, die zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden sind, zwingend anzuwenden, auch wenn sie erst im Lauf eines Rechtsmittelverfahrens in Kraft treten (BGE 125 II 591 E. 5e/aa mit Hinweisen). Zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung neuen Rechts hat das Bundesgericht im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 135 II 384 E. 2.3). Im Weiteren hätte es wenig Sinn, eine Bewilligung oder Konzession aufzuheben, weil sie dem alten Recht widerspricht, während sie nach neuem Recht auf erneutes Gesuch hin zu erteilen wäre (BGE 129 II 497 E. 5.3.2; 126 II 522 E. 3b/aa; 123 II 248 E. 3a/bb; 102 Ib 64 E. 4; zum Ganzen Urteil 1C_22/2019 vom 6. April 2020 E. 8, nicht publ. in: BGE 146 II 304, aber in: URP 2020 529; vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 552 ff.).

Soweit die Rechtsänderungen (vgl. hinten E. 4.1) den zu beurteilenden Sachverhalt überhaupt erfassen, würden sie zu einer erleichterten Bewilligung der beantragten Einführung einer Temporeduktion für die betroffenen Strecken führen. Da die Temporeduktion nach neuem Recht auf erneutes Gesuch hin allenfalls im Gegensatz zur Rechtslage nach altem Recht zu erteilen wäre, ist es bereits aus prozessökonomischen Gründen sinnvoll, diese Rechtsänderungen im Verfahren vor Bundesgericht zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführenden dringen mit ihren Einwänden dagegen nicht durch. Namentlich ist entgegen ihrer Ansicht keine Dringlichkeit für die Berücksichtigung der Rechtsänderungen notwendig.

3.4 Bei den streitbetroffenen Strassen, der Elfen- und der Brunnadernstrasse, handelt es sich um Gemeindestrassen. Im Kanton Bern sind

es die Gemeinden, die solche Verkehrsbeschränkungen auf Gemeindestrassen, wie die vorliegend geplanten, verfügen (Art. 66 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG/BE; BSG 732.11]; Art. 44 Abs. 1 lit. a der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV/BE; BSG 732.111.1]). Daher war die Gemeinde für die umstrittene Anordnung zuständig, wie die Vorinstanz ausführt und unbestritten geblieben ist. Auch die für Geschwindigkeitsbeschränkungen erforderliche Zustimmung des Tiefbauamts des Kantons Bern liegt vor (Art. 44 Abs. 2 lit. d SV/BE; vgl. vorne lit. A).

3.5 Ob die Herauf- oder die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zulässig ist, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen als das Bundesgericht (BGE 139 II 145 E. 5). Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind zudem regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die zuständigen Behörden verfügen dabei über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 136 II 539 E. 3.2; Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 2.4, in: URP 2018 641; je mit Hinweisen).

4.

Die Beschwerdeführenden beanstanden insbesondere, dass das eingeholte Gutachten zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht genüge. Umstritten ist vorweg, ob es sich bei den betroffenen zwei Strassenabschnitten um verkehrorientierte oder nicht verkehrorientierte Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV handelt und damit, welche Anordnungsvoraussetzungen nach neuem Recht gelten.

4.1 Als bundesrätliche Ausnahme im Sinne von Art. 32 Abs. 3 SVG schreibt Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV (AS 2022 498), in Kraft seit dem 1. Januar 2023, inzwischen kein Gutachten mehr für die Anordnung einer Tempo-30-Zone vor (siehe vorne E. 3.3). Auch die ZonenV wurde entsprechend angepasst (AS 2022 499; siehe dazu hinten E. 6.1 und 9). Diese Ausnahme betrifft jedoch nur "nicht verkehrorientierte" Strassen (vgl. Art. 2a Abs. 5 revSSV). Die neu eingeführte Unterscheidung zwischen "verkehrorientierten" und "nicht verkehrorientierten" Strassen beschränkt sich dabei auf den Innerortsbereich (UVEK, Teilrevision der Signalisationsverordnung, Vereinfachung der Einführung von Tempo-30-Zonen und Carpooling, Erläuterungen vom 24. August 2022 zur Vorlage [nachfolgend: "UVEK, Erläuterungen"], S. 1). Das UVEK führt zur Änderung von Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV aus (UVEK, Erläuterungen, S. 2 f.):

"Diese Bestimmung hält die abweichenden Anordnungsvoraussetzungen für Tempo-30-Zonen auf nicht verkehrsorientierten Strassen fest.

Neu gelten für solche Zonen die generellen Voraussetzungen für Verkehrsanordnungen und -beschränkungen. Tempo-30-Zonen können auf nicht verkehrsorientierten Strassen entsprechend Artikel 3 Absatz 4 SVG angeordnet werden, wenn dies aus beliebigen in den örtlichen Verhältnissen liegenden Gründen erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Massnahme kommt der Behörde ein weiter Ermessensspielraum zu. Die materielle Zulässigkeit der Anordnung einer Tempo-30-Zone beurteilt sich primär über die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit.

Ein aufwändig zu erstellendes Gutachten ist nicht mehr erforderlich. Auf siedlungsorientierten Strassen herrschen aufgrund der Dimensionen, der Einrichtung und der Gestaltung der Strassen oft geringe Geschwindigkeiten schon bevor eine Temporeduktion angeordnet wurde. Die Erstellung eines Gutachtens stellt in solchen Fällen einen unnötigen bürokratischen Aufwand dar, der nicht mit einem Mehrwert verbunden ist. Zudem werden Tempo-30-Zonen auf siedlungsorientierten Strassen immer mehr zur Regel. Mit dem Wegfall der bundesrechtlichen Gutachtenspflicht ergibt sich ein Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden. Soweit sie dies als sinnvoll betrachten, kann weiterhin ein Gutachten eingeholt werden. Dies kann etwa dann sinnvoll sein, wenn Zweifel an der Wirksamkeit der Massnahme bestehen oder wenn mit einem Rechtsmittelverfahren gerechnet werden muss. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die Tempo-30-Zonen nicht von übrigen funktionalen Verkehrsanordnungen nach Artikel 3 Absatz 4 SVG.

Die Anordnung einer Tempo-30-Zone muss nach wie vor gemäss Art. 107 SSV verfügt und veröffentlicht werden, was die Nachvollzieh- und Kontrollierbarkeit der Massnahme gewährleistet.

Die Erleichterungen beschränken sich auf Strassen, die nicht dazu bestimmt sind, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte zu ermöglichen und erstrecken sich nicht auch auf das übergeordnete Strassennetz. Auch einzelne Abschnitte verkehrsorientierter Strassen, die in angrenzende Tempo-30-Zonen einbezogen werden sollen, müssen weiterhin nach den bisherigen Regeln (Art 108 Abs. 1, 2 und 4 [SSV]) angeordnet werden. Daher ist nicht davon auszugehen, dass sich die Änderungen negativ auf die Leistungsfähigkeit des Strassennetzes oder auf den öffentlichen Verkehr auswirken. (...)"

Als "verkehrsorientiert" gelten nach dem gleichzeitig geänderten Art. 1 Abs. 9 revSSV alle Strassen innerorts, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind. Das UVEK führt dazu aus (UVEK, Erläuterungen, S. 1):

"Bei verkehrsorientierten Strassen handelt es sich um Strassen, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für eine effiziente Verkehrsabwicklung bestimmt sind, indem sie sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte ermöglichen. Sie bilden das übergeordnete Netz."

Das ASTRA umschreibt "verkehrsorientierte" Strassen in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht folgendermassen:

"Verkehrsorientierte Strassen werden in Artikel 1 Absatz 9 SSV definiert als Strassen innerorts, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind. Der Begriff "verkehrsorientierte Strasse" stammt aus dem Bau- und Planungsrecht und ist auch in den Normen des Schwei-

zerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) festgelegt. Verkehrsorientierte Strassen richten sich in erster Linie auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs aus, indem sie eine Durchleitungs- und Verbindungsfunktion haben. Transporte sind leistungsfähig, wirtschaftlich und zugleich sicher, wenn Personen und Güter innerhalb von Ortschaften auch mit grösseren Fahrzeugen rasch befördert werden können, ohne dass die übrigen Verkehrsteilnehmenden gefährdet werden. Strassen, die diesem Zweck dienen, werden in der Regel vortrittsberechtigt ausgestaltet (Hauptstrassen sowie vortrittsberechtignte Nebenstrassen; vgl. die Signale 3.03 und 3.05). Wo nötig wird der Rad- und Fussgängerkehr getrennt vom übrigen Verkehr geführt. Für die Frage, ob eine Strasse verkehrsorientiert oder nicht verkehrsorientiert bzw. siedlungsorientiert ist, können im Rahmen der Ortsplanung allfällig erarbeitete Strassenkategorienpläne oder eine andere verkehrsplanerische Hierarchisierung des Strassennetzes beigezogen werden."

4.2 Die Stadt Bern ist der Ansicht, dass die betroffenen Strassenabschnitte nicht als verkehrsorientiert im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV zu qualifizieren seien. Das Verwaltungsgericht habe zwar festgehalten, die streitbetroffenen Strassen hätten einen "verkehrsorientierten Charakter". Daraus könne jedoch nicht der Schluss gezogen werden, es handle sich um verkehrsorientierte Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV. Dies zum einen, weil es im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids den Rechtsbegriff der verkehrsorientierten Strasse noch nicht gegeben habe und das Verwaltungsgericht ihn folglich auch nicht habe anwenden können und zum andern, weil der Einstufung einer Strasse in verkehrs- oder nicht verkehrsorientiert unter altem Recht mit Bezug auf die vorliegend interessierenden Fragen nicht relevant gewesen sei. Das angefochtene Urteil halte fest, dass es sich bei der Elfen- und Brunnadernstrasse um Hauptsammelstrassen handle, die täglich von rund 3'000 (Elfenstrasse) bzw. 2'700 – 4'500 (Brunnadernstrasse, je nach Abschnitt) Fahrzeugen befahren würden. Diese Verkehrszahlen würden keine grosse Verkehrsbelastung aufzeigen. Die Strassen würden das Quartier an die nördlich verlaufende Thunstrasse anbinden, die zum übergeordneten Strassennetz gehöre. Die Elfen- und Brunnadernstrasse hätten eine Erschliessungs-, keine Durchleitungsfunktion. Entsprechend würden die konzeptionellen Grundlagen der Stadt Bern, auf die bei der Qualifizierung der Strassen als verkehrs- oder nicht verkehrsorientiert zurückgegriffen werden dürfe, vorsehen, dass die Brunnadern- und die Elfenstrasse als Quartierstrassen gelten würden. Dass die Strassen aktuell von quartierfremdem Durchgangs- und Schleichverkehr befahren würden, mache sie nicht zu verkehrsorientierten Strassen, denn bei der Einstufung in verkehrs- oder nicht verkehrsorientiert komme es auf die Funktion der Strassen an. Diese bestehe wie erwähnt darin, den quartierinternen Verkehr zu sammeln und auf das übergeordnete Strassennetz zu leiten und nicht darin, in Zeiten von hohen Belastungen als "Überlauf" für das übergeordnete Strassennetz zu dienen. Die im angefochtenen Entscheid erwähnte

"Verbindungsfunktion" zwischen Thunplatz und Egghölzli sei keine den Strassen zukommende Funktion, sondern bestehe – freilich nur in dieser und nicht auch in der umgekehrten Fahrtrichtung – lediglich faktisch. Es liege in der Natur von Quartiersammelstrassen, dass sie, weil sie die Verbindung des Quartiers zum übergeordneten Strassennetz ermöglichen, auch als "Verbindung" zwischen den jeweiligen Anschlusspunkten des übergeordneten Netzes genutzt werden könnten. Allein, dass diese Möglichkeit bestehe, bedeute nicht, dass es sich um verkehrsorientierte Strassen handle. Andernfalls könnte mit dieser Begründung praktisch allen Strassen, die nicht Sackgassen seien, eine verkehrsorientierte Funktion zugeschrieben werden, denn Schleich- und Durchgangsverkehr könne auch auf Quartierstrassen bestehen. Eine Einstufung von Quartiersammelstrassen als verkehrsorientiert würde deren Funktion nicht gerecht werden.

Ausserdem weise im vorliegenden Fall auch die nicht grosse Verkehrsbelastung darauf hin, dass es sich nicht um verkehrsorientierte Strassen handeln könne, d.h. um Strassen, deren Hauptzweck in einer Durchleitungsfunktion bestehe. Die Beschreibung der Strassen im angefochtenen Urteil als Strassen mit "verkehrsorientiertem Charakter" beruhe im Wesentlichen auf einer Würdigung des Erscheinungsbildes und nicht der Funktion. So halte das angefochtene Urteil fest, dass die Strassengestaltung für die Funktion als Quartierstrasse streckenweise überdimensioniert sei, was sich auf das Erscheinungsbild beziehe, wie sich aus dem Zusammenhang ergebe. Das Verwaltungsgericht gehe – richtigerweise – davon aus, dass es sich bei den streitbetroffenen Strassen um Quartierstrassen handle, deren Funktion einer Qualifizierung als verkehrsorientierte Strassen entgegenstehe.

4.3 Die Beschwerdeführenden sind dagegen der Ansicht, dass es sich bei den betroffenen beiden Strassenabschnitten um verkehrsorientierte Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV handle. Die betroffenen Streckenabschnitte seien gut ausgebaut und verfügten durchgehend über eine Fahrbahnbreite von zwischen 6.2 bis 9.3 Metern sowie beidseitige Trottoirs. Gegenüber den angrenzenden Strassen seien sowohl die Elfenau- als auch die Brunnadernstrasse über den gesamten Abschnitt hinweg vortrittsberechtigt. Für Fussgängerquerungen seien in regelmässigen Abständen Fussgängerstreifen markiert, wobei das Fussgängeraufkommen für städtische Verhältnisse insgesamt als eher gering einzustufen sei. Bereits anhand der baulichen Dimensionen und der tatsächlich vorherrschenden Verhältnisse werde deutlich, dass die vorliegend fraglichen Streckenabschnitte in erster Linie auf die Bedürfnisse des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet seien. Dass auf den

Strassenabschnitten – wie bei Quartier- bzw. nicht verkehrsorientierten Strassen üblich – auch ein Bedürfnis nach einer Nutzung als Aufenthaltsbereich bestehen würde, werde von der Stadt Bern zu Recht nicht behauptet. Die Bestimmung der betroffenen Strassenabschnitte für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte zeige sich daran, dass darauf die Buslinie Nr. 19 verlaufe. Die Gelenkbusse verkehrten in beide Richtungen im 10-Minuten-Takt und bedienten entlang der betroffenen Streckenabschnitte mehrere Haltestellen. Zudem halte die Stadt Bern fest, dass den betroffenen Strassen überhaupt eine Sammelfunktion zukomme, die namentlich darin bestehe, "den quartierinternen Verkehr zu sammeln und auf das übergeordnete Strassennetz zu leiten". Auch dies spreche dafür, dass die betroffenen Strecken in erster Linie auf den Transport von Gütern und Personen mittels Motorfahrzeugen ausgerichtet und entsprechend als verkehrsorientierte Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV zu qualifizieren seien.

Dass den betroffenen Strassen überdies faktisch auch eine Verbindungsfunktion zukomme, werde von der Stadt Bern nicht bestritten. Sie scheine jedoch davon auszugehen, dass die betroffenen Strassenabschnitte allein deshalb als nicht verkehrsorientierte Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV zu qualifizieren seien, weil sie in den konzeptionellen Grundlagen der Stadt Bern als "Quartierstrasse" bezeichnet würden. Das sei unzutreffend: Im Gutachten der Metron Bern AG vom 5. September 2018 werde festgehalten, dass die vorliegend strittigen Verkehrsmassnahmen in der Absicht erfolgten, die betroffenen Strassen "funktional zu Quartierstrassen herabzustufen und die quartierfremde Verbindungsfunktion zu reduzieren". Daraus ergebe sich, dass die betroffenen Strassen gegenwärtig und bis zur Umsetzung der vorliegend strittigen Verkehrsmassnahmen funktional eben gerade nicht als Quartier- bzw. als nicht verkehrsorientierte Strassen bezeichnet werden könnten. Soweit den betroffenen Strassen in den konzeptionellen Grundlagen der Stadt Bern bereits eine Funktion als "Quartierstrassen" zugeschrieben werde, handle es sich mit anderen Worten um den angestrebten Soll-Zustand, der erst durch die Umsetzung der nun strittigen Verkehrsmassnahmen herbeigeführt werden solle. Entgegen der Meinung der Stadt Bern sei im Rahmen der Einordnung der Strasse im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV indes nicht auf den Soll-Zustand abzustellen, sondern auf die tatsächlich vorherrschenden Verhältnisse. Andernfalls würde die mit der revSSV eingeführte Unterscheidung der Strassentypen jeglichen Sinnes entleert. Namentlich bleibe es den zuständigen Gemeinwesen unbenommen, selbst die verkehrsreichste Hauptstrasse in ihren konzeptionellen

Grundlagen zu einer Quartierstrasse zu erklären und so in den Genuss der erleichterten Voraussetzungen zur Einführung einer Tempo-30-Zone im Sinne von Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV zu kommen. Eine derartige Rechtsauffassung sei abzulehnen.

5.

5.1 Gemäss neuem Recht ist bei einer geplanten Herauf- oder Herabsetzung der bundesrätlich festgesetzten Höchstgeschwindigkeit auf einer Strassenstrecke zuerst die Frage zu beantworten, ob es sich bei dieser um eine verkehrsorientierte Strasse (Art. 1 Abs. 9 revSSV; vgl. vorne E. 4.1) handelt oder nicht. Die Antwort bestimmt darüber, ob für die Herauf- oder Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ein Gutachten erforderlich ist (vgl. Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV). Davon unberührt bleibt dagegen, dass es dem Kanton bzw. nach Massgabe des kantonalen Rechts der Gemeinde grundsätzlich frei steht, eine bisher verkehrsorientierte Strasse in eine nicht verkehrsorientierte Strasse bzw. eine bisher nicht verkehrsorientierte in eine verkehrsorientierte Strasse umzuwandeln, soweit keine anderen bundes- oder kantonrechtlichen Bestimmungen dem entgegenstehen (die "Widmung" der Strasse ist ein Aspekt der kantonalen Strassenhoheit, vgl. dazu STEFAN VOGEL, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 6 zu Art. 82 BV). Unmittelbar damit zusammenhängend kann sich die Anpassung der Höchstgeschwindigkeit in neuem Licht zeigen. Nichts daran ändert, wenn die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit direkt mit der Frage zusammenhängt, ob eine Strasse verkehrsorientiert oder nicht verkehrsorientiert ist (vgl., im Zusammenhang mit einer Begegnungszone auf dem Breitenrainplatz in der Stadt Bern, Urteil 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 6.7, in: ZBI 123/2022 S. 39). Ob eine Strasse als verkehrsorientiert zu qualifizieren ist, ist vorweg und unabhängig von der Frage zu klären, ob die Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden darf. Die erleichterte Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit wirkt gleichsam als Reflex der Einordnung als nicht verkehrsorientierte Strasse. Soll die Verkehrsorientierung – zulässigerweise – aufgegeben werden, hat sich das Gutachtenserfordernis entsprechend entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden nach der geplanten und nicht nach der bisherigen Einordnung der Strasse zu richten, wie es die Stadt Bern richtig darlegt. Es trifft nicht zu, dass die mit der revSSV eingeführte Unterscheidung der Strassentypen durch diese Abstützung auf den Soll-Zustand jeglichen Sinnes entleert wird, wie die Beschwerdeführenden monieren. Vielmehr erscheint es sinnvoll, die neue Funktion einer Strasse im Hinblick auf die Anforderungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zu berücksichtigen. So weist auch das ASTRA

in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass für die Frage, ob eine Strasse verkehrsorientiert ist oder nicht, im Rahmen der Ortsplanung allfällig erarbeitete Strassenkategorienpläne oder eine andere verkehrsplanerische Hierarchisierung des Strassennetzes beigezogen werden können (siehe vorne E. 4.1). Dies bedeutet nicht, dass es dem zuständigen Gemeinwesen unbenommen wäre, "selbst die verkehrsreichste Hauptstrasse in ihren konzeptionellen Grundlagen zu einer Quartierstrasse zu erklären und so in den Genuss der erleichterten Voraussetzungen zur Einführung einer Tempo-30-Zone im Sinne von Art. 108 Abs. 4^{bis} revSSV zu kommen", wie es die Beschwerdeführenden schreiben. Die neue Funktion der Strasse muss sachlich begründet und von der zuständigen Behörde verbindlich beschlossen sein; die Aufgabe der bisherigen Funktion darf nicht bloss dem Namen nach erfolgen.

5.2 Die Stadt Bern will vorliegend eine Strecke von insgesamt rund 1,1 km auf der Elfen- und der Brunnadernstrasse in die bestehende Tempo-30-Zone im Quartier Brunnadern-Elfenau einbinden und vom motorisierten Individualverkehr entlasten. Dadurch soll sie ihren verkehrsorientierten Charakter verlieren. Dies hat die Stadt Bern verkehrsplanerisch festgelegt. Es ist nicht ersichtlich, dass die zu beurteilende Strassenstrecke in der Folge zum übergeordneten Strassennetz zu zählen ist. Wie sie sich heute präsentiert und welche Funktion ihr zukommt, ist daher von untergeordneter Bedeutung. Gleichzeitig sprechen verschiedene Aspekte dafür, dass es sich gemäss der neu eingeführten rechtlichen Unterscheidung bei den betroffenen Abschnitten der Elfen- und Brunnadernstrasse um nicht verkehrsorientierte Strassen handelt, womit die Gutachtenspflicht wegfallen würde und die gegen das Gutachten vorgebrachten Rügen ins Leere führen würden. Fest steht jedenfalls, dass der betroffene Strassenabschnitt höchstens mässig verkehrsorientiert ist. Die Rechtsfrage, ob es sich bei den streitbetroffenen Abschnitten der Elfen- und der Brunnadernstrasse um eine verkehrsorientierte Strasse im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV handelt, kann offengelassen werden, da ein Gutachten gestützt auf die bisherige Rechtslage eingeholt wurde und dieses Gutachten nach geltendem Recht für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf einer nach Art. 1 Abs. 9 revSSV als (mässig) verkehrsorientiert zu beurteilenden Strassenstrecke genügt, wie zu zeigen sein wird.

6.

Die Beschwerdeführenden erachten das von der Gemeinde eingeholte Gutachten zur Einbindung von Abschnitten der Elfen- und der Brunnadernstrasse in die bestehende Tempo-30-Zone als ungenügend.

6.1 Das Bundesgericht hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass der Inhalt des zu erstellenden Gutachtens gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV von Art. 3 ZonenV näher umschrieben werde und diese Bestimmung entsprechend berücksichtigt (BGE 136 II 539 E. 3.2; Urteile 1C_110/2020 vom 26. November 2020 E. 4.2; 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 3.1, in: ZBI 123/2022 S. 39; 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 S. 660; 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5; 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2; vgl. auch Urteil 1C_186/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 3.1). Art. 3 ZonenV ist im Rahmen der beschriebenen Teilrevision (vorne E. 3.3 und 4.1) auf den 1. Januar 2023 als gegenstandslos gestrichen worden (AS 2022 499; Bundesamt für Strassen ASTRA, Teilrevision der Signalisationsverordnung, Vereinfachung der Einführung von Tempo-30-Zonen und Carpooling; Erläuterungen zur Vorlage, 24. August 2022; vgl. die Stellungnahme des ASTRA gestützt auf dieses Verständnis im Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 S. 660). Das ASTRA bemerkt in seiner Vernehmlassung, dass in Bezug auf die Anforderungen an das Gutachten nunmehr ausschliesslich die Weisungen des EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten vom 13. März 1990 (im Folgenden: "EJPD; Weisungen") bestehen.

6.2 Die Regelung von Art. 3 ZonenV bedeutete hingegen keine Abweichung von der bereits zuvor bestehenden Praxis in diesem Bereich, für die der Bundesrat zuständig war (vgl. Urteil 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2; VPB 62/1998 Nr. 26 E. 9). Diese Bestimmung diene der Orientierung der zuständigen Behörden und der mit dem Gutachten beauftragten Personen, hat die Rechtsprechung jedoch nicht wesentlich verändert. Entsprechend führt ihre Aufhebung auch nicht dazu, dass die entwickelte Rechtsprechung ihre Grundlage verlieren würde.

6.3 Das Bundesgericht hat hinsichtlich der inzwischen ausser Kraft gesetzten Anforderungen von Art. 3 ZonenV jeweils darauf hingewiesen, dass diese vor dem Hintergrund des Zwecks der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Gegebenheiten zu verstehen sind (Urteile 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 641; 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5, in: ZBI 114/2013 574 mit Hinweis). Mit dem Wegfall von Art. 3 ZonenV gilt weiterhin, dass ein Gutachten die Voraussetzungen einer Geschwindigkeitsbeschränkung (Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV) an den örtlichen Gegebenheiten zu prüfen hat (vgl. auch EJPD, Weisungen, Ziff. 7.1). Bereits gestützt auf Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV ergibt sich zudem, dass das

Gutachten abzuklären hat, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Auch gilt immer noch, dass das Gutachten nicht isoliert zu betrachten ist, sowie dass zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden kann. Entscheidend ist nach wie vor, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Informationen besitzt um die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV zu prüfen (vgl. BGE 139 II 145 E. 4.3 S. 166; 136 II 539 E. 3.2 S. 548; Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 2.3, in: URP 2018 641; je mit Hinweisen).

6.4 Die Behörde hat diejenige Massnahme zu wählen, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV), was sich im Übrigen bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) ergibt (vgl. Urteil 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.2, in: ZBI 123/2022 S. 39). Die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV sind alternativ und damit je für sich genügend. Die Wahl einer Massnahme hat im Rahmen einer gesamthaften Interessenabwägung zu erfolgen (Urteil 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 E. 5.5). Daraus folgt auch, dass die Massnahmen den Anforderungen von Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV gesamthaft zu genügen haben.

6.5 Wird auf einem Abschnitt einer verkehrsorientierten Strasse aufgrund der Voraussetzungen nach Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt, so kann dieser Abschnitt gemäss dem ebenfalls neu formulierten und seit dem 1. Januar 2023 in Kraft stehenden Art. 2a Abs. 6 revSSV in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden. Die Abgrenzung zwischen nicht verkehrsorientierten ("siedlungsorientierten") und verkehrsorientierten Nebenstrassen war bereits bis anhin und ist nach wie vor grundsätzlich gradueller Natur (vgl. Urteile 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 6.6, in: ZBI 123/2022 S. 39; 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4), was sich auch in Bezug auf die Anforderungen an ein Gutachten gestützt auf Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV auswirkt. Die Anforderungen an den Inhalt und den Umfang des Gutachtens hängen nämlich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vom Zweck der Geschwindigkeitsbegrenzung und von den örtlichen Gegebenheiten ab (BGE 136 II 539 E. 3.2; Urteile 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 S. 660; 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5, in: ZBI 114/2013 S. 574; siehe auch EJPD, Weisungen, Ziff. 7.1; vorne E. 6.3). Umfangreiche Untersuchungen können bei-

spielsweise bei Nationalstrassen oder verkehrsreichen Kantonsstrassen nötig sein (BGE 136 II 539 E. 3.3). Dagegen genügt bei wenig befahrenen, verkehrsorientierten Quartierstrassen unter Umständen eine Beschreibung der Örtlichkeiten (vgl. Urteil 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5, in: ZBI 114/2013 S. 574). Bei einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf einer Haupt- oder Durchgangsstrasse ist entsprechend nach bisheriger Rechtsprechung ein strengerer Massstab anzulegen als bei Nebenstrassen (Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 S. 660).

Es gilt somit weiterhin, dass die Anforderungen an das Gutachten davon abhängen, wie stark verkehrsorientiert eine Strasse ist. So sind die Anforderungen an das Gutachten umso strenger, je stärker verkehrsorientiert die zu beurteilenden Strassen sind, bzw. umso geringer, je weniger verkehrsorientiert die zu beurteilenden Strassen sind. Entsprechend ist der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde bei der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auch umso grösser, je weniger stark die betroffene Strasse verkehrsorientiert ist (vgl. vorne E. 4.1). Die auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzten Rechtsänderungen betreffen nicht verkehrsorientierte Strassen und heben die Gutachtenspflicht für diese vollständig auf (vorne E. 3.3 und 4.1). Der gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV von der "Behörde oder dem ASTRA" gestützt auf ein Gutachten zu erfolgende Entscheid über die Abweichung von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit setzt weiterhin eine umfassende Interessenabwägung samt Variantenprüfung voraus. Soweit Gutachten heute für eine solche Abweichung von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten noch erforderlich sind, nämlich bei verkehrsorientierten Strassen im Sinne von Art. 1 Abs. 9 revSSV, haben sie grundsätzlich alle Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV zum Gegenstand. Es reicht jedoch, wenn Voraussetzungen, die nicht ausschlaggebend sind, darin kurz und summarisch behandelt werden. Immerhin soll das Gutachten einer Beschwerdeinstanz ermöglichen, bei einer unterschiedlichen Gewichtung der einzelnen Voraussetzungen die Interessenabwägung gesamthaft zu würdigen.

7.

Die Beschwerdeführenden rügen in mehrfacher Hinsicht, dass das Gutachten vom 5. September 2018 der Metron Bern AG den gesetzlichen Anforderungen nicht genüge.

7.1 So bringen sie vor, dass die Vorinstanz die Zulässigkeit der Massnahmen zur Lärmsanierung gestützt auf Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV

bejaht habe, während das Gutachten im Hinblick auf Massnahmen aufgrund angeblicher Sicherheitsdefizite (Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV) erstellt worden sei. Aus diesem Grund fehle darin eine Prüfung der Lärmwirkung und allfälliger diesbezüglicher alternativen Massnahmen zur Lärmbekämpfung. Dadurch würden Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 2 und 4 SSV sowie Art. 3 ZonenV verletzt.

7.2 Nachdem sowohl die Gemeinde als auch die Erstinstanz – wie im übrigen auch das von den Beschwerdeführenden kritisierte Gutachten – die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in erster Linie aus Gründen der Sicherheit gestützt auf Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV und bloss nebenbei den Lärmschutz erwähnten, hat sie die Vorinstanz in erster Linie gestützt auf Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV aus Gründen des Lärmschutzes für zulässig erachtet und die Sicherheit bloss zusätzlich erwähnt. Letztlich sind jedoch alle Vorinstanzen wie auch das Gutachten zum Schluss gekommen, dass die geplante Einführung von Tempo 30 auf den beiden Strassenabschnitten im Lichte von Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig ist. Durch die Neuausrichtung der vorinstanzlichen Begründung auf den Lärmschutz kann sie sich, wie die Beschwerdeführenden zu Recht einbringen, nur bedingt auf das Gutachten stützen, da dieses im Wesentlichen auf Sicherheitsaspekte ausgerichtet ist. Eine solche einseitige Ausrichtung des Gutachtens ist in Fällen wie dem vorliegenden grundsätzlich problematisch, in denen verschiedene Gründe nach Art. 108 Abs. 2 SSV für eine Temporeduktion angeführt werden können, jedoch keiner für sich allein eine solche klar zu rechtfertigen vermag. In solchen Fällen sollten alle diese Gründe (Art. 108 Abs. 2 lit. a-d SSV) im Gutachten zumindest kurz geprüft werden. Zu bedenken ist, dass die Prüfung der Zulässigkeit einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit gestützt auf Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV aufgrund einer gesamthaften Interessenabwägung zu ergehen hat, weshalb bei der Auswahl zwischen den verschiedenen möglichen Massnahmen auch eine Ausrichtung auf mehrere Ziele (etwa wie vorliegend Sicherheitsaspekte und Lärmschutz) zulässig ist (vorne E. 6.4). Die Massnahme hat sich bei einer solchen Ausgangslage im Lichte dieser verschiedenen Ziele als verhältnismässig zu erweisen.

7.3 Vorliegend beanstanden die Beschwerdeführenden insbesondere, dass im Gutachten kein lärmarmer Belag als alternative Massnahme geprüft wurde. Dies wäre tatsächlich ein ernsthafter Mangel des Gutachtens, wenn die Geschwindigkeitsreduktion ausschliesslich als Massnahme zur Lärmsanierung eingeführt würde, denn in einem solchen Fall müssten insbesondere die Konsequenzen der Temporeduk-

tion aus Lärmsicht im Gutachten beschrieben und alternative Massnahmen zur Lärmbekämpfung aufgezeigt werden (Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 S. 660; vgl. auch EJPD, Weisungen, Ziff. 7.1). Allerdings steht die Geschwindigkeitsreduktion auf einer bloss mässig verkehrsorientierten Strasse in Frage, weshalb keine hohen Anforderungen an das Gutachten zu stellen sind und der verfügenden Behörde ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt wird (vorne E. 4.1; UVEK, Erläuterungen, S. 2 f.). Die Vorinstanz hat eingehend aufgezeigt, weshalb sie die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV vorliegend nicht als erfüllt erachtet. Sowohl die verfügende kommunale Behörde als auch das Verkehrsgutachten zeigen eine Reihe von Sicherheitsbedenken auf und erachten gestützt darauf eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 Stundenkilometer zumindest auf der Brunnadernstrasse und im Bereich des Knotens Brunnadernstrasse / Elfenstrasse / Kalcheggweg als zulässig. So weisen sie u.a. darauf hin, dass aus der Sicht der Bevölkerung die gefahrenen Geschwindigkeiten eine Gefahr v.a. für die schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer seien. Das Gutachten beschreibt zahlreiche Anlagen, die von Menschen mit erhöhten Schutzbedürfnissen genutzt werden, namentlich Heime, Schulen und Kindergärten. Die Schulanlage Elfenau, die von Schulkindern der Unterstufe und von Kindergartenkindern besucht werde, liege westlich der Brunnadernstrasse zwischen Elfenauweg und Kistlerweg, was zur Folge habe, dass die Kinder, die östlich der Brunnadernstrasse wohnen, diese überqueren müssten und auch, dass Kinder das Trottoir entlang der Brunnadernstrasse bis zu den Fussgängerstreifen begehen müssten. Gemäss Betriebs- und Gestaltungskonzept handle es sich bei diesem Abschnitt um den Abschnitt mit der geringsten Fahrbahnbreite mit einer Verkehrsbelastung von 2'900 Fahrten DTV (durchschnittlicher Tagesverkehr). Dieser Abschnitt weise zusammen mit dem südlich anschliessenden Abschnitt F (Luternauweg bis Müslinweg) zudem die geringsten Trottoirbreiten auf. Das Geschwindigkeitsverhalten V85 liege mit 48 km/h bzw. 49 km/h nahe bei der heute geltenden Höchstgeschwindigkeit, die Maximalgeschwindigkeiten lägen bei 73 km/h bzw. 82 km/h. Das Gutachten benenne daher (auch) diesen Abschnitt der Brunnadernstrasse in Bezug auf Sicherheit als problematische Schwachstelle. Der Knoten Brunnadernstrasse / Elfenstrasse / Kalcheggweg werde vom Gutachten als unübersichtlich eingestuft. Der Knoten werde mit dem Velo von Personen befahren, die von der Brunnadernstrasse – einer Veloverbindung mit regionaler und städtischer Bedeutung – herkommend links abbiegen, aber auch von Schulkindern aus dem südwestlich gelegenen Kirchenfeldquartier, welche in die Schulanlage Manuel unterwegs seien. Das

Gutachten bezeichne die Veloabbiegebeziehung als ungenügend. Ein Ziel der Massnahme sei die Erhöhung der Schulwegsicherheit, die ohne Temporeduktion nicht erreicht werden könne, da in Bezug auf die Sicherheit der Einfluss der Geschwindigkeit massgeblich sei.

7.4 Angesichts des Ermessensspielraums der verfügenden Behörde sind diese vom Gutachten gestützten Sicherheitsbedenken für die Interessenabwägung zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit gewichtig, selbst wenn mit der Vorinstanz anzunehmen wäre, dass die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV nicht vorliegen. Jedenfalls reichen diese Sicherheitsbedenken aus, eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit anstelle eines lärmarmen Strassenbelags als Massnahme vorzuziehen, da diese alternative Massnahme keinen besseren Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer gewährleisten könnte, sondern vermutlich wegen der hohen Geschwindigkeiten bei niedrigerem Lärm eher das Gegenteil bewirken könnte. Insofern ist auch nicht massgebend, dass kein neues Gutachten eingeholt wurde, um die genauen Auswirkungen der Geschwindigkeitsreduktion festzustellen. Desgleichen gilt in Anbetracht des Umstands, dass durch diese Massnahme nur – aber immerhin – drei Viertel der betroffenen Häuser lärmsaniert würden. Eine Lärmreduktion von 2-3 dB kann als gesichert angenommen werden und die ergänzend eingeholten Informationen genügen, um die notwendige Interessenabwägung vorzunehmen. Die Vorinstanz durfte daher den angefochtenen Entscheid schützen.

7.5 Zusammenfassend hat die Vorinstanz mit ihrem Entscheid Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 2 und 4 SSV nicht verletzt. Da Art. 3 ZonenV im Rahmen der bereits angesprochenen Rechtsänderungen (vorne E. 3.3 und 4.1) auf den 1. Januar 2023 aufgehoben wurde (AS 2022 499; vorne E. 6.1), geht die diesbezügliche Rüge ins Leere.

8.

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, der rechtserhebliche Sachverhalt sei unrichtig bzw. unvollständig erhoben worden. Das unbesehene Abstellen auf ein nicht schlüssiges Gutachten führe zu einer offensichtlich unrichtigen bzw. willkürlichen Sachverhaltsfeststellung. Dadurch würden Art. 97 Abs. 1 BGG, Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV verletzt. Sie dringen damit nicht durch. Ihre Argumentation stützt sich darauf, dass das Gutachten die Lärmauswirkungen hätte vertiefter abklären müssen. Dies ist, wie gezeigt, vorliegend nicht notwendig gewesen. Daher kann diesen Vorbringen nicht gefolgt werden.

9.

Soweit die Beschwerdeführenden vorbringen, dass die Vorinstanz in Verletzung von Art. 6 Abs. 1 ZonenV keine Erfolgskontrolle vorsehe, dringen sie damit nicht durch. Auch diese Bestimmung wurde im Rahmen der bereits angesprochenen Rechtsänderungen (vorne E. 3.3 und 4.1) auf den 1. Januar 2023 aufgehoben (AS 2022 499). Damit besteht keine solche Pflicht mehr, die realisierten Massnahmen spätestens nach einem Jahr auf ihre Wirkung zu überprüfen.

10.

Die Beschwerdeführenden halten die vorinstanzliche Verhältnismässigkeitsprüfung für rechtsfehlerhaft bzw. willkürlich. Soweit sie sich dabei auf den Umstand stützen, dass die Lärmwirkung ungenügend abgeklärt worden sei, dringen sie damit nicht durch, da die Behörde angesichts ihres Ermessensspielraums anhand der vorhandenen Informationen eine wesentliche Reduktion der Lärmimmissionen durch die Massnahme als gesichert annehmen konnte und andere Massnahmen bloss als Ergänzung und nicht als Alternative in Frage kamen (vorne E. 7; vgl. ANNETTE DALCHER UND WEITERE, Lärmsanierungsrecht bei Strassen, PBG aktuell 2018, S. 5, 15). Zu keinem anderen Ergebnis führt der Umstand, dass nicht gesichert ist, ob der Taktfahrplan des öffentlichen Verkehrs wegen Verlustzeiten nur mit dem Einsatz eines zusätzlichen Fahrzeugs eingehalten werden kann und welche zusätzlichen Kosten der Massnahme dadurch entgegenstehen könnten. Die Verhältnismässigkeit der vorgesehenen Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit kann bei einer gesamthaften Betrachtung bejaht werden, denn der Stadt Bern kommt diesbezüglich ein Ermessen zu und sie kann ihren Entscheid auch dank der eingeholten Informationen auf eine Vielzahl gewichtiger Gründe stützen.

11.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Der in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegenden Gemeinde ist keine Entschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, der Einwohnergemeinde Bern, Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün, dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, dem Bundesamt für Strassen und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. März 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied:

Der Gerichtsschreiber:

Chaix

Bisaz